

## 31. Immigration and Naturalization Service v. Chadha

462 U.S. 919 (1983)

蔡懷卿 節譯<sup>1</sup>

### 判 決 要 旨

「立法否決」條款違反咨送總統批准條款及兩院制設計等憲法關於立法權行使之程序規定，此程序係憲法權力分立架構下整體不可或缺之一部份，因此立法否決之規定違憲無效。

(The “legislative veto” provision violates the procedural requirements of Presentment Clause and Bicameralism for legislative action. This procedure is an integral part of the constitutional design for the separation of powers. Therefore, it is unconstitutional.)

<sup>1</sup> 譯者註：本案係美國聯邦最高法院於 1983 年審理一個外國人居留權上訴案時，作出將美國國會行之已有五十年歷史的「立法否決」(legislative veto)運作模式推翻的重大決定。美國憲法明白賦予行政部門介入立法過程之「總統否決」(presidential veto)權力，但並未有對應條文使立法權得以干涉和否決行政部門之決定。唯自三〇年代經濟大蕭條危機時起，胡佛總統為爭取國會充分授權進行政府改造計畫，即已與國會協商，同意國會於授權行政部門制定法規命令時，可以保留最終審查和否決之權力。此種立法模式逐漸變成一種慣例，見諸於各式各樣之立法授權裏。而此種生殺大權往往由國會單院，甚至只要一個委員會，即可主導否決；長久下來，導致行政與立法部門之間的齟齬，遂有本案雙方訴諸憲法訴訟解決。Chadha 一案多數意見書以這種立法模式違反權力分立原則為理由將之宣告違憲，因此導致當時其他兩百個含有立法否決之各種不同法律亦因同樣理由而將面臨失效，影響層面不可謂不大。有鑑於此，Powell 大法官主張司法自制，他提出的協同意見書以另一種判決理由（國會於本案之情形其實是在審判，侵犯了司法權，所以違憲）將判決效果只侷限於 Chadha 個案事實，而不去觸及整個立法否決之合憲性問題。

本案多數意見書之第 I 部份為事實敘述；第 II 部份係程序爭議部份，茲不詳介，僅予以節譯；第 III、IV 部份係實體爭議部份，對於立法權與行政權彼此在權力分立原則下之互動關係有深入討論，因此全文翻譯。Powell 大法官的協同意見書對於司法權之本質多所著墨，因此也一併全譯。不同意見書省略未譯。

## 關 鍵 詞

Legislative Veto (立法否決) ; Presentment Clause (咨送總統批准條款) ; Bicameralism (兩院制) ; Separation of Powers (權力分立) 。

(本案判決由首席大法官 Burger 主筆撰寫)

## 事 實

移民及歸化法 (Immigration and Naturalization Act; 簡稱 INA) §244(c)(2) 授權國會兩院之任一院，得以決議推翻行政部門經國會授權，准許特定外國人停止遣送出境之決定。被上訴人 Chadha 係一東印度人，生於肯亞，持有英國護照。他於 1966 年以合法學生簽證進入美國，1972 年 6 月 30 日簽證過期後，他逾期非法居留，因此於 1973 年 10 月 11 日被移民局提起遣送出境之法律程序。Chadha 未否認逾期非法居留之事實，但依 INA§244(a)(1) 申請停止遣送出境。該條規定司法部長有裁量權停止遣送外國人出境，並調整其身份成為合法永久居留，如該外國人提出申請，並能證明其於提出申請之前已於美國連續居住達七年以上，具有良好品德，且其遣送出境將對具有美國公民或合法永久居

留權身份之配偶、父母、子女造成極端之困境。

移民法官於聽證程序之後，認為 Chadha 符合§244(a)(1)所有停止遣送出境之要件，遂於 1974 年 6 月 25 日下令停止遣送 Chadha 出境，並依照§244(c)(1)之規定提交報告於國會。

眾議院司法委員會依據 §244(c)(2) 審查 340 件個案之後，認為 Chadha 以及其他五件不合法要件，尤其是極端困境之要件，遂將六案一併送交院會處理。眾議院會通過決議，否決了移民法官停止遣送出境之裁定。由於眾議院係依§244(c)(2)行事，因此該項表決並未被視為是一種憲法第一條所規定之立法行為，它未被送交參議院再度表決，亦未被提請總統行使否決權。

眾議院否決了司法部長停止遣送出境之決定後，移民法官重新啓動遣送 Chadha 出境之法定程序，而 Chadha 也隨即提出停止遣

送程序之申請，其理由是§244(c)(2)之規定違憲無效。但是移民法官宣稱其無權審查法律之合憲性<sup>2</sup>，並依照眾議院之指示遣送 Chadha 出境。Chadha 向移民上訴法庭之上訴，亦以該機關並無違憲司法審查權之同一理由遭到駁回。Chadha 遂向聯邦第九巡迴上訴法院提起上訴，請求審查遣送其出境之行政處分，而移民局於訴訟過程中亦同意 Chadha 之論點，認為該行政處分所依據之法律 INA§244(c)(2)為違憲無效。基於所涉及問題之重要性，聯邦上訴法院邀請參眾兩院提出法庭之友答辯狀 (amicus curiae briefs)。

經充分書狀和言辭辯論之後，聯邦第九巡迴上訴法院判決國會無權下令遣送 Chadha 出境，因此指示司法部長停止所有遣送出境之步驟。其主要理由為 INA§244(c)(2)違反權力分立原則是一個違憲的法律，國會之否決不發生拘束力，因此維持移民法官之原判。

為釐清相關憲法爭議，移民局

以 Chadha 等為對造將本案提出上訴，編號 80—1832 號案件。而美國眾議院則以移民局等為對造提出 80—2170 號聲請案，美國參議院亦以移民局等為對造提出 80—2171 號聲請案。三件併案審理。

## 判 決

本院先前對 80—2170 號及 80—2171 號聲請案核發移審令，並延緩考慮對 80—1832 號上訴案之管轄爭議。茲確定前審判決。

## 理 由

### I

在處理§244(c)(2)國會單院否決權合憲性之重要問題前，我們首先考慮一些對本院處理系爭案件權限之質疑。

#### A. 上訴管轄權

依照 28 U.S.C. §1252 本院有權受理移民局所提之 80—1832 號上

<sup>2</sup> 譯者註：美國移民局原隸屬司法部 (Department of Justice)，911 紐約世貿大樓恐怖攻擊事件發生後，美國於 2002 年成立國境安全部 (Department of Homeland Security)，移民局現已改隸屬國境安全部。其下設有一個移民案件覆審處 (Executive Office of Immigration Review)，由移民法庭 (Immigration Court) 和移民上訴法庭 (Board of Immigration Appeal) 兩單位構成。雖稱移民「法庭」，但其實為我國「訴願」和「再訴願」之行政程序性質。所謂移民「法官」，並非憲法第三條授權之真正的聯邦法官，故並不擁有違憲司法審查權力。

訴案。該法規定：當美國政府或其所隸屬之任一機關係當事人之一時，「任何當事人」得自「任何聯邦法院」於「任何民事訴訟、官司、或程序」中宣告國會所制定法律為違憲無效之判決向聯邦最高法院提起上訴。聯邦上訴法院係§1252意義內之美國法院，系爭前審程序係一民事訴訟、官司、或程序，移民局係一美國政府機關並且為當事人之一，而系爭前審判決宣告一個美國國會制定之法律違憲無效。更且，為決定移民局是否為§1252上訴管轄權意義內之「任何當事人」，移民局因聯邦上訴法院之判決禁止其採取依法之行爲，而權利充分受有損害。政府機關作為§1252權利受侵害當事人之地位，不因其可能認同上訴法院宣告系爭法條違憲之看法而有所改變。

#### B. 可分離性

§244(c)(2)可自其餘之§244抽離。移民法§406規定若該法任何特定條文被宣告無效，其它剩餘部份不受影響。因此成立一推定，國會無意使該法或其任何一部份之效力取決於§244(c)(2)之否決權是否無效。此推定可從§244之立法沿革獲得支持。況且，一條文將被推定為可分離的，如果分離後剩餘之條文仍為一部可完全運作之法律。在

此，§244於沒有國會單院否決權之情形下，仍可保存為一部「完全運作」和有用之行政機制。

#### C. 訴訟適格

Chadha有權質疑§244(c)(2)之合憲性，因為他已證明「事實上受有傷害，以及其所尋求之司法救濟相當有可能將可排除或補償其所請求之傷害。」

#### D. 替代救濟管道

Chadha可能有其他法律救濟之事實並不排除其質疑§244(c)(2)合憲性之權利，特別是當其他救濟管道頂多只是臆測性質的時候。

#### E. 司法管轄權

聯邦上訴法院依照移民法§106(a)對本案有管轄權，該條規定在上訴法院聲請覆審「應是針對滯留美國外國人之移民法§242(b)行政程序……所有遣送出境的最後命令唯一與專屬之司法審查程序」。§106(a)包含所有遣送出境之最後命令尚未定案之案件，並非只限於那些在遣送出境聽證會上作成之裁定。在本案中，Chadha之去留取決於其所質疑之立法否決權效力，而遣送出境之最後命令已被下達以執行該否決權。

## F. 訟案或爭議

本案存在著一個訟案或爭議。從眾議院正式介入之時點開始，就有一具體之兩造對立性質；而在眾議院介入之前，雖然當時僅有移民局和 Chadha 兩個當事人，但是已經存在妥當之憲法第三條對造性要件。移民局雖然同意 Chadha 之主張，但此並不改變若無上訴法院之判決移民局仍會將 Chadha 遣送出境之事實。更且，當一個政府機關作為負責執法之被告卻同意原告法條違憲之見解時，國會是替法條效力辯護之妥善當事人。

## G. 政治問題

本案不存在著無法裁決之政治問題，因為 Chadha 只是質疑國會在憲法移民條款及必要適當權力條款下之授權範圍。帶有濃厚政治意味之憲法議題並不自動就引發政治問題原則。解決三權之一質疑其憲法權力界限之爭訟案件是法院無法迴避之責任，並不能僅因該爭議帶有政治意涵即不去面對它。

## H.

關於訴訟適格與管轄權之異議已經被徹底檢視，我們認為當事人有權要求本院審理案件。重要議

題均已提出完全之書狀陳述並經過兩度之言辭辯論。正如首席大法官 Marshall 在 *Cohens v. Virginia* 一案所作宣告，本院之義務是很清楚的：

「有些可能發生的問題我們都樂於規避，但我們無法不去面對它。我們所能作的，就是依我們的最佳判斷，認真負責地履行我們的義務。」

## II

### A.

我們現在回到國會單院之 §244(c)(2) 系爭作為是否違反憲法之嚴格規定這一個問題。當然，我們首先必須將系爭法條作合憲有效之推定。此推定之智慧不在本院審查範圍，如果聲請人未能舉證系爭作為違反憲法，其效力就必須被確定：

「一旦立法意旨被察覺且其合憲性被確定，司法程序即將終結。我們並非一個審查委員會，亦未被授與否決立法之權。」

同理，若某一法律或程序違反憲法，僅因其對增進政府功能為有效率、方便、有用，此本身單獨並不足以拯救其失效命運。方便與效率並非民主政府之首要目標—或其標誌—而我們的質疑將更加尖

銳而非緩和，因為國會否決權之規定於國會對行政機關或獨立機關授權立法之法條中出現頻率增加之事實：

「自 1932 年立法否決之規定首次被制定於法律當中以來，295 則國會否決型態之程序已被置入於 196 個不同的法律如下：1932 起迄 1939，5 個法律被涉及；1940 至 1949，19 個法律；1950 至 1959，34 個法律；1960 至 1969，69 個法律。從 1970 至 1975，至少 163 個此類規定被包括於 89 個法律之中。」

大法官懷特嘗試證明國會單院否決權是一種有用「政治發明」的論點，我們無須與其爭辯，我們甚至可以承認此一功利論點，雖然這種政治發明之長久智慧尚待考驗。它經過激烈辯論，而比較雙方之對立觀點可以給我們帶來一些啓示。但即便是有用之政治發明的政策論點亦須通過憲法檢驗，憲法界定了政府各部門權力，並規定這些權力應如何行使。

明確而毫不含糊的憲法條文規定了國會以及行政部門在立法過程的功能職權。因為這些我們已經熟悉的憲法條文對於解決系爭案件極為關鍵，我們在此再將它逐字敘述。憲法第一條規定：

「憲法所授予之立法權，均屬

於參議院與眾議院所組成之美國國會。第一條第一項（強調之斜體字部份係作者添加）」

「凡眾議院與參議院所通過之法案，於成為法律之前，應咨送美國總統。.... 第一條第七項第二款（強調之斜體字部份係作者添加）」

「凡必須經參議院及眾議院同意之命令或決議或表決（休會之問題除外）應咨送美國總統。該項命令或決議或表決於發生效力前，應經總統批准，如總統不批准，應依照與法案有關之規則與限制，由參議院及眾議院議員三分之二人數再通過之。第一條第七項第三款（強調之斜體字部份係作者添加）」

這些第一條的相關規定是憲法整體權力分力設計之一部份。本院最近提到「權力分立原則不僅只是制憲者心中之抽象一般原則；它被納入 1787 年夏天在費城所起草的那部文件裏。」正如我們於 Backley 一案中依據憲法第二條第二項第二款之條文規定來證立權力分力原則，我們亦可見到第一條第七項第二、三款咨送總統批准條款、及第一條第一項與第七項第二款兩院通過要件背後之意義和目的，指引我們解決本案所存在之重要問題。憲法第一條、第二條及第

三條授權與分權之架構為權力分立概念提供了極佳之例示。我們現在回到第一條的討論。

### B. 咨送總統批准條款

制憲大會的記錄顯示，所有立法於生效前必須咨送總統批准之規定係得到全體制憲代表一致的支持。咨送總統批准以及總統的否決權是如此被重視，因此起草者特別用心以確保這些規定不會被刻意迴避。在第一條第七項第二款的最後辯論時，詹姆士·麥迪遜表達其憂慮，有心人也許可以用「決議」或「表決」取代「法案」來稱呼一項新立法。因此，第一條第七項第三款被加入。

制憲者授與總統一個有限度和修正之權力可以否決國會單向提議之立法，此係基於其確信，授與國會之權力是應當要最小心加以限制的權力。立法權無疑的應由國會兩院與總統分享。在聯邦論者73號文件，漢彌爾敦強調總統在立法時的角色：

「即使我們未發現立法機關有侵犯行政權之傾向，合理的推論以及理論之妥當性本身都告訴我們，行政權不應被置於看立法權臉色行事的地位，而應擁有一憲法上之有效自衛權。」

總統在立法過程之角色規定

亦反映出制憲者戒慎恐懼之努力以制衡國會可能制定出壓迫式的、草率的、甚或不懷好意的法律規定。總統否決權在立法過程的角色稍後在各州議會為確認憲法條文所舉行之公共辯論會上被描述如下：

「它建立一個對立法機關健全的制衡，經心設計來保護社會免於黨派之爭、輕率躁進、或任何對公共利益不友善之一時鹵莽衝動的後果，這些因素都可能發生而影響立法機關之多數意見。」

「授與行政部門系爭權力之主要誘因是使其有能力自衛；其次是增強社會對付立法者因匆忙草率、不謹慎，或故意通過惡法的機會。」

本院過去亦提到咨送總統批准條款符合一重要目的，以確保「國家」觀點被植入於立法過程：

「總統是人民的代表，正如同參議院和眾議院議員是人民代表一樣，而有時可能在某些議題上，由全民選出來的總統比兩個立法機關的成員，其選民係局部而非全國的，更具有代表性。」

### C. 兩院制

憲法第一條第一項、第七項兩院表決之規定受到制憲者之重視絕不亞於總統否決權之規定，兩者

其實是互相依存的。規定所有法案未經國會兩院同時以多數決通過就不能生效，制憲者再度強調其已在咨送總統批准條款裏所提到的觀點，即一個立法不應成立生效，除非它是經過全民選出的代表詳細全盤的考量。在制憲大會關於兩院制立法的辯論會上，日後成為本院大法官的詹姆士·威爾遜評論道：

「專制主義以不同形式降臨人類社會，有時是行政專斷，有時是軍事極權。有無可能發生立法專制？理論上和實務上都顯示有可能。如果立法權不受任何克制，社會將無自由與安定；而只有將它本身分成明白區隔的獨立分部才能限制它的權力。單一國會沒有人能制衡它，即使有的話也只是其成員品德、常識之反省，誠然不足。」

漢彌爾敦認為由單院組成之國會與憲法之目的背道而馳。他警告如果美國接受一部由單一立法機關構成的憲法：

「最後我們將積聚於一個單一機關主權國家所擁有最重要的特權，因而留給我們後代子孫一個人類妄想所能發明的最拙劣形式的政府。因此我們將於現實中創造出我們新憲法熱切激辯雙方所極力要避免的那個暴君。」

此一觀點係根源於一個對人

性缺點普遍之懷疑論，稍後由約瑟夫·史多利評論如下：

「公共機關就如同私人一樣，有時亦會受到強烈熱情與激動情緒之左右；欠缺耐性的、急躁的、鹵莽的……。如果一立法機關除自身意志外不受任何制約，它很少有堅定立場對某一議題持續探索所有與社會攸關之方向和關聯。」

這些意見與許多制憲代表所表達的觀點是一致的，而沒有比麥迪遜所指出的需要切割和分散權力以保障自由的觀點更中肯：

「在一個共和政府，立法權必然要佔優勢地位。矯正之道是把立法機關切割成不同的部門；經由不同選舉方式和運作原理，使其彼此之間聯繫盡量降低到僅止於其相通功能和共同社會依存度所允許之程度。」

如論這些觀點是已經為人所如何熟知，在此指出，除了擔心特殊利益團體的意見可能會凌駕公共需求之外，制憲者亦顧慮當時小州所持的觀點仍然是有幫助的。這些小州擔心大州的集體利益可能會對其不利。反之，大州的代表則對於一個立法機關可能通過偏袒少數意見的法律一事同感疑慮不安。在此無庸重述的大和解，由國會一個院代表人民而另一個院代

表各州，化解了大小州各方的憂慮。

因此我們見到制憲者深知兩院表決的規定與咨送總統批准條款將具有重要憲法功能。總統在立法過程的參與將保護行政部門免於國會的壓迫，並保護全民免於國會通過不妥當的法律。將國會分割成兩個不同機關可以確保僅於有機會在不同環境下分別經過徹底研究和辯論之後，立法權才得以行使。總統的單方否決權依序又受制於國會兩院三分之二多數之覆決權，因此避免單一個人最終之咨意行爲。明顯地，憲法第一條第一項、第七項關於立法作爲的規定反映出制憲者已決定，聯邦立法權的行使只能按照唯一的、精心設計與考量的步驟進行。

### III

憲法把授權新聯邦政府之權力分爲立法、行政和司法三個範疇，俾確保每個政府部門儘可能侷限於自己所被指定之責任範圍。內在於每一部門欲脫逸出其權力界限之壓力必須受到抑制，即使是爲達到有益目的亦不能例外。

雖然彼此之間並非「密封」隔絕，授與三部門之職權功能是可區分辨別的。當任何一個部門有所作

爲時，我們推定它是在行使憲法所授與之權力。當行政部門採取作爲，它將被推定係依憲法第二條定義之行政或管理地位而作爲。而如同本案之情形，當國會單院採取作爲，我們亦推定它是在所被指定之責任範圍內行動。

從此一推定出發，但我們必須證明系爭§244(c)(2)之作爲是一種適用憲法第一條第七項程序要件之作爲。並非每一國會作爲皆須經兩院表決機制或符合咨送總統批准要件。國會任何一院之作爲於法律上或事實上是否爲立法權之行使，並非取決於其外觀形式，而是取決於「其是否含有應被適當視爲立法性質或效果之內容」

檢視國會單院於此依照§244(c)(2)之所爲，顯示其性質或效果基本上是立法的。當它行使憲法第一條第八項第四款以建立「統一的移民歸化規則」時，眾議院係在採取一種作爲，具有改變他人之權利、義務和法律關係之目的和效果；這包括了司法部長、行政部門官員和 Chadha 先生，他們皆是立法部門以外之他人。§244(c)(2)使國會單院有權命令司法部長遣送一位依§244 其他規定得以合法居留之外國人出境。國會單院否決權在此案件裏推翻了司法部長之行政決定，命令 Chadha 被遣送出境。

若無國會之作爲，Chadha 將得以滯留於美國；國會採取作爲，而其作爲改變了 Chadha 之法律地位。

國會單院否決權於此案之立法性質，可由它所欲取代之國會作爲而更爲突顯。若無§244(c)(2)之否決條款，一旦司法部長行使其經立法授權賦予之權力決定一外國人可居留於美國，參眾兩院之任何一院，或兩院聯手，皆再也無法有效地規定司法部長遣送外國人出境。若無系爭§244(c)(2)之規定，這只能再經由立法來下令遣送出境。相同地，§244(c)(2)之國會單院否決並不能被視爲只是一種修改§244(a)(1)所設標準，抑或是廢除§244 適用於 Chadha 之企圖。修改或廢除法律與制定法律一樣，都必須符合於憲法第一條之規定。

於本案國會單院否決所作成決定之性質，更進一步彰顯了其立法之本質。經過長時期笨拙、耗時之私人法案<sup>3</sup>程序，國會經深思熟慮之後決定授權給行政部門，特別是司法部長，使其有權於某些特定情況下允准應被遣送出境之外國人得以留居美國。當事人雙方並未爭

議此種授權正是一種只能依照憲法第一條程序規定作成之決定。國會反對司法部長對於 Chadha 遣送出境所作成之決定——亦即，國會欲遣送 Chadha 出境之決定——涉及的是一種與國會原先授權司法部長作成決定時同樣之政策決定，其只能以一種方式實施：兩院通過並呈送總統批准。國會必須遵守自身之授權，直到該授權經由立法加以改變或撤銷。

最後，我們見到當制憲者欲授權國會之任一院單獨作爲，或脫離其所規定之兩院立法模式，制憲者都是很狹隘地、精確地爲這種作爲來規定程序。在憲法裏有四處這樣的規定，國會單院可獨自行動不受司法審查亦不受總統否決：

- (a) 眾議院單獨被授與發動彈劾之權（憲法第一條第二項第五款）；
- (b) 參議院單獨被授與審判和定罪之權，於眾議院發動彈劾之後（憲法第一條第三項第六款）；
- (c) 參議院單獨被授與對總統所提人事任命案批准或否決，而不受任何再審查之終極權力（憲法第

<sup>3</sup> 譯者註：美國國會沿襲英國國會之傳統，擁有 private bill 之個案立法特權。此非立法常態，但在早期移民人數尚不多的年代，因為憲法明文授與國會移民權，故均是以這種 private bill 的方式由國會（而非由行政部門）來審查和個案立法批准移民之申請。迨二十世紀初移民人口暴增，國會無力負荷大量移民審查，才通過 1924 年及 1948 年移民法將此權力下放給司法部長和其所轄之移民局。

二條第二項第二款)；

- (d)參議院單獨被授與追認總統對外所談判條約，而不受任何再審查之權力(憲法第二條第二項第二款)。

很明顯地，當憲法起草者欲授與國會單院一種特殊權力免受制於另一院或總統，他們會使用明確、毫不含糊之文字。上述這些經過仔細規定之咨送總統批准條款與兩院制之例外，強調了國會立法功能與其他憲法裏所規定之單向但重要之只需國會單院即可生效作為之差異。這些例外皆很狹隘、明確，並有其個別正當化之理由；它們沒有一項可適用於本案系爭作為。相反地，它們為國會之授權不得以暗示的方式，以及§244(c)(2)之否決權並非憲法設計裏賦與立法部門權力之結論，提供了支持的理由。

既然很明顯地國會依§244(c)(2)所採之作為並不在憲法明示授權國會單院作為之任何例外之列，同樣明顯地這是一種立法權之行使，因此該作為必須遵守憲法第一條所制定之標準：兩院議決、咨送總統批准條款、總統否決、以及國會複決權之行使，這些強制規定之步驟皆是用以在各權力部門間建立一長久的制衡，保護人民免於不當之權力行使。欲保存這些制衡機

制並維持權力之區隔，各部門之間精心設定之權力界限絕對不能被侵蝕。要達到國會單院於本案所欲作成者，必須遵守憲法對立法行為所規定之明示程序要件：國會兩院多數決通過，並咨送總統批准。

從許多方面來看，§244(c)(2)之否決權無疑地是一種很方便的捷徑；表面上，國會與行政部門以這種方式「分享」對外國人之審查權是一種很有說服力的妥協。從純務實的角度來看，國會單院作為毋需送總統批准顯然是方便多了；但是制憲大會的記錄、當時之文章與辯論，在在顯示了制憲者所追求的是一種比效率還要高的價值。制憲大會的記錄以及各州議會於批准憲法前辯論之記載，強調了當時國人共同希望界定並限制這個新創造聯邦權力的行使，因為它將對各州及人民發生重大影響。他們毫無疑問地表達一個決心，全國國會所制定之法律必須是一步一腳印，經過深思熟慮的過程。

我們從制憲大會歷史所察覺之抉擇，對於政府施政過程課以負擔，常常被認為是笨拙不靈活的、無效率的、甚至是不可行的。但是這些痛苦決定是由曾經生活在一種無制衡、恣意作為之政府形式下的人們有意作成的。憲法或本院之判決並未曾表示，國會或總統可以

規避因遵守憲法明示規定所招致之累贅與延遲。雖然有種種的延遲、紊亂、甚或可能濫權等明顯缺陷，本院尚未發現一種比規定權力之行使必須受制於憲法的精心設計更好的方式來維護自由。

#### IV

本院宣告§244(c)(2)之國會否決權可從移民及歸化法中單獨抽離，而該部份條文是違憲的。因此，聯邦上訴法院之判決確定。

#### 大法官 Powell 之協同意見書

本院基於憲法第一條第七項第二款及第三款理由所作成之判決，顯然地將使每一使用立法否決之法條違憲失效。這樣一個判決所造成的廣泛影響使我們必須駐足深思。溯及 1930 年代起，國會已經將這樣的一種否決條款加入於上百個法律之中。國會很明顯地認為此程序於授權給行政機關時是極重要的控制程序。本院也許可以不同意國會對於否決權功能之看法，但是對於相對應政府部門判斷應有之尊重使我們必須很小心謹慎地作出判決，不能超出決定系爭案件應有之範圍。依本人之看法，本案可以於一個較為限縮的基礎上作成判決。當國會認為某一特定

人士不符合永久居留於美國之法定要件時，它是在行使一種司法功能而違法了權力分力原則。因此，本人只能同意多數意見之判決結果。

#### I

##### A.

制憲者覺察到「集立法、行政、司法所有權力於一身，無論是個人、少數人或許多人，無論是世襲、自我加冕、或經由選舉，皆可以稱之為暴政。」他們的擔憂並非毫無道理的。在英國的統治下，美洲殖民地居民飽受無制衡之行政權力的蹂躪，而其至少被公認為應歸罪於世襲國王。在邦聯時期，對應之道是把權力從行政部門移轉至民選的立法者。但是許多立法者被證明其實比國王好不到那裏去。「立法權優越被認為只是朋黨優先和一群見風轉舵多數派之暴政。立法者掠奪沒收人民財產，浮濫印製紙鈔，並凍結尋常的討債方法。」

邦聯時期一個常見的濫權是由州議會來行使司法權。制憲者對於決定一個人權利取決於「一群見風轉舵多數派之暴政」的危險其實是了然於胸的。Jefferson 認為他所出身的 Virginia 州民大會代表並未

被排除行使司法權力，因此他們常在許多場合決定了應當留給司法爭議去解決的權利。同樣的顧慮亦可以在監察會議，一個有權決定 Pennsylvania 議會是否遵守州憲法的機關，所提出的報告中看出來。該會報告認為當時「憲法所保障的陪審權利被違反，憲法所未授予之權力被行使……屬於司法部門的案件經常被提到立法機關去審查並作成決定。」

正是為避免這種濫權之一再發生，制憲者將立法權、行政權、司法權授與不同之部門。他們對於立法者不應實質單方剝奪個人權利的顧慮，不僅見諸於這個權力之一般分配，更可在憲法特定條文裏的詳細規定，例如憲法第一條第九項第三款 Bill of Attainder 條款裏見到。正如本院於 *United States v. Brown*, 381 U.S. 437 (1965) 一案所揭示「Bill of Attainder 條款並非意在僅為一種狹隘、技術性的……限制，而是要落實權力分立，一個廣泛性的保障以避免立法權行使司法功能，或是更簡單地說，就是——立法者審判。」此一條款以及權力分立之一般原則，反映出制憲者擔心立法者審判欠缺防止權力濫用所必要之保護機制。

B.

憲法並未精確定義三大政府部門之權力界限，而是如大法官 Jackson 所說的：「雖然憲法分散權力以確保自由，它同時卻又企盼各分散之權力在實務上將整合成一個可資運作的政府。它要求各部門雖然分離但相互依存，獨立自主但對等互惠。」因此本院常記於心，各部門之權力界限應當「依常識和內在於政府分工合作所需」而決定。但是當一個部門侵犯或是行使一種其他部門之核心權力，本院從不遲疑貫徹此一權力分立原則。

於職權功能上，此原則可能以兩種方式被違反。一部門也許不當地干涉其他部門履行其憲法指定之職權功能；或是當一部門主張行使一種職權功能，而其應當更適切地是被託付給其他部門，權力分立原則也許被違反。本案屬於後者。

## II.

在我們考慮國會是否不當地行使一種司法功能之前，讓我們先簡單地回顧國會之作爲。肯亞公民 Chadha 於其學生簽證到期之後違法滯留於美國。雖然他被排定時間遣送出境，他申請移民局停止遣送，因為他符合永久居留於美國之法定要件。移民局於受理申請並舉

行審查聽證會之後批准其申請，並——依國會保留否決權所規定者——送交國會一份報告。

除了關於 Chadha 之報告外，國會還收到另外 399 名停止遣送出境者之報告。眾議院司法委員會認定其中 6 人，包括 Chadha，不應得到居留權。因此，它向法院會提交一份決議文，內容簡單陳述「眾議院不批准下列名單上外國人之永久居留權。」121 期眾議院記錄 40800 號（1975 年）。這份決議文在表決之前並未分送各個眾議員，但是眾議院司法委員會之移民、歸化及國際法小組召集人向法院會作如下之口頭報告：

「本委員會於審查 340 個案件之後，認為列名本決議文上之外國人不符合法定要件，特別是關於困境之規定；本委員會之意見是這些人的遣送出境程序不應被停止。」（Eilberg 眾議員之意見）。

未經進一步解釋和記名表決，眾議院駁回移民局認為這六人符合法定要件之裁定。

就其外觀而言，眾議院之作爲明顯的是司法性質。眾議院並未制定一般規則；而是就六個特定之人不符某些法定要件一事作成一個決定。因此它作成一種決定，而這種類型之決定傳統上是保留給其他部門來作的。即使眾議院不是作

成一個全新的決定，而只是審查移民局的調查結果，它仍然是在行使一種通常是由聯邦法院來行使的職權功能。參見美國聯邦法典第五冊 §704（關於終局行政處分接受司法審查之規定）。同時參見 *Foti v. INS*, 375 U.S. 217 (1963)（宣告聯邦上訴法院有管轄權審理移民局駁回停止遣送出境申請之決定）。正如本案，當國會行使一種權力「不可能被視爲只是在輔助國會的立法職權功能時」，本院曾判決國會係不當主張一種憲法已託付給其他部門的權力。

國會行使這種職權功能之不妥，可由其所引致之危險正是制憲者所欲防止者——行使未受制衡之權力——此一事實確認之。當決定 Chadha 是否應當被遣送出境時，國會並未有任何內部制約避免其恣意剝奪 Chadha 之居留權。不像司法機關或行政機關，國會並不受制於任何明定之實體規則。同時它亦不受程序保護之約束，例如律師辯護權利、公正法庭審判權利等，這些都是當一個法院或行政機關在決定個人權利時，當事人所擁有的保障。惟一對國會權力構成有效制約的是政治力，但是國會最能負政治責任的是，當它作成具有一般適用性規則的時候。當它規定特定人權利的時候，這些人的權利是

取決於「一群見風轉舵多數派之暴政」。

首席大法官 Marshall 嘗謂：「立法者的特定領域係在為治理社會制定一般性的規則；把這些規則適用到社會大眾則是其他部門的作

為義務。」就我的觀點看來，當國會把它自己制定的規則適用到 Chadha 身上時，它逾越了憲法所授權的範圍。但是我將不去觸及立法否決是否因違反咨送總統批准條款而全盤無效這個更廣泛的問題。